



Séminaire « Soutenabilités »

Cycle 2 : les politiques publiques au prisme des soutenabilités

Quels enjeux pour une protection sociale soutenable ?

Note de contexte

Le [premier cycle du séminaire](#), composé de séances ouvertes, s'est attaché à poser les concepts, à caractériser les problématiques de soutenabilités et à dresser un état des lieux des outils tant conceptuels qu'opérationnels de prise en compte de ces enjeux de soutenabilités.

L'objectif de ce [deuxième cycle](#) est de passer au crible une série de champs d'action publique dont il apparaît qu'ils présentent plusieurs risques d'insoutenabilité en réunissant autour de la table plusieurs acteurs de ces champs (ceux déjà engagés dans des démarches de soutenabilités et ceux responsables de politiques sectorielles – administratifs, chercheurs, associatifs...), et de demander à chacun de contribuer à un partage des constats sur les risques d'insoutenabilité de l'existant, un passage en revue des politiques publiques actuelles et des tentatives déjà engagées sur une transition vers la soutenabilité dans toutes ses dimensions, une identification des freins et des obstacles à cette transition et un exercice de prospective permettant d'identifier des pistes susceptibles de dénouer les nœuds identifiés et d'être « soutenable » sur les différents plans analysés tout en conservant la dimension systémique.

1. Comment surmonter les risques d'insoutenabilité pour la protection sociale dans les années à venir ?

Cette première séance a pour objet de dresser un panorama des vulnérabilités auxquelles notre système de protection sociale est confronté ou pourrait l'être dans les années à venir, et des outils existants pour y faire face.

Une première source d'inquiétude concerne la soutenabilité financière de la protection sociale. Le risque est bien identifié de sorte que plusieurs outils de suivi, de pilotage et d'analyse des finances sociales ont été mis en place. Au-delà de la crise actuelle, il existe

une question plus générale : celle de la dépendance de l'équilibre des comptes sociaux à un régime de croissance économique qui est en baisse tendancielle depuis plusieurs décennies : que deviennent les équilibres des différentes branches en cas de croissance nulle durable ? Quelles politiques sont particulièrement dépendantes à la croissance ? Quelles réformes passées ont tenté de réduire cette dépendance ? Comment ont-elles été décidées (quelle association des partenaires sociaux, des citoyens, etc.) ? Lesquelles ont fonctionné ? Comment expliquer que la création du 5ème risque ait pris autant de retard, alors que les enjeux ont été identifiés depuis plus de 15 ans ? Quelles sont les réformes futures souhaitables ? Comment les élaborer, et obtenir des consensus minimaux avec l'ensemble des parties prenantes ?

Une remise en question de notre système de protection sociale, de ses besoins, des risques à couvrir, pourrait également mettre en péril le consentement aux prélèvements de ceux qui la financent. Les données du baromètre opinion Drees de 2019 laissent penser que la légitimité de la puissance publique dans les mécanismes de redistribution n'est pas remise en cause à l'heure actuelle. Néanmoins, en sera-t-il toujours de même ? Est-il envisageable que des fractures opposent un jour les bénéficiaires en fonction de leur degré de protection, du niveau de leur contribution, de leur appartenance à telle ou telle génération ou groupe social, de leur ascendance ?

Des questions importantes se posent également sur les ressources humaines, qui sont au cœur de la production des prestations en nature. Il existe aujourd'hui des difficultés de recrutement et de rétention de la main d'œuvre, à l'hôpital, dans les Ehpad ou pour l'aide à domicile des personnes en situation de dépendance. Les stratégies envisagées pour y faire face sont-elles elles-mêmes soutenables sur le moyen ou long terme ? On peut également se demander dans quelle mesure le fonctionnement de la protection sociale ne repose pas sur des ressources qui ne sont pas « renouvelables » dans un sens assez large (approvisionnement en ressources énergétiques ou en matières premières indispensables au bon fonctionnement des établissements sanitaires, à la production du matériel médical ou des médicaments par exemple), mais également de quelle manière la protection sociale doit prendre en charge les risques environnementaux, et leurs liens avec les inégalités sociales existantes.

Après une revue des risques d'insoutenabilité attendant au système de protection sociale, la discussion pourrait ensuite s'articuler autour des réflexions suivantes :

- **Comment concilier réformes et acceptabilité sociale et démocratique ?** La séquence pourrait être initiée par des interventions sur l'exemple de la dépendance et de la difficulté à intégrer un nouveau risque à la Sécurité sociale, sur l'acceptabilité du prélèvement obligatoire dans le cadre d'un financement mutualisé ou encore sur les tensions entre générations et le risque que le vieillissement vienne miner la confiance dans notre système de protection sociale ;
- **Vers une protection sociale des services et la gouvernance associée ?** La séquence pourrait être initiée par des interventions sur l'avènement d'une protection sociale des services (prévention, parcours, etc.), sur les difficultés de recrutement qui découleront dans le secteur médico-social ou encore sur les tensions de gouvernance entre une protection sociale centralisée et les besoins dans les territoires, notamment en termes de services.

2. Quelle soutenabilité de notre système de protection sociale face à une croissance faible ?

L'objet de cet atelier est de se focaliser sur une des vulnérabilités passées en revue dans l'atelier précédent, celui relatif à la soutenabilité de la protection sociale en cas de poursuite de la baisse de la productivité et de la croissance.

La conciliation de la contrainte financière et des aspirations sociales est une constante de l'action publique. Cette tension risque cependant d'être exacerbée dans les années à venir. En effet, la tension entre soutenabilité financière et soutenabilité sociale a toujours amené des arbitrages sociaux, et cette séquence pourra être l'occasion de mener une réflexion sur le partage de la valeur, entre salariés et retraités, entre travail et capital, entre contributeurs et receveurs de la redistribution, entre services et prestations monétaires.

Côté dépenses, une forte baisse de tendance de la productivité et de la croissance pourrait en effet revenir à arbitrer entre l'ajustement par les prix (sous-indexation des prestations pour les transferts en espèces, sous-indexation des rémunérations des personnels pour les dépenses en nature) et celui par les volumes (ciblage accru pour les transferts en espèces, rationnement de l'offre pour les dépenses en nature), mettant à mal la soutenabilité sociale de notre système et ses objectifs originels. Côté recettes, la tension sur l'assiette des ressources de la protection sociale nous obligerait à repenser le modèle de financement de la solidarité : comment garantir une protection sociale collective sans productivité et sans croissance « naturelle » des revenus ? Peut-on bâtir un système social qui soit robuste à la survenue d'un tel changement de paradigme ? Quels mécanismes d'ajustement et de répartition des efforts devrait-on alors envisager ? Dans quelle mesure les mécanismes mis en place ces 20 ou 30 dernières années pour faire face au ralentissement de la croissance sont-ils soutenables dans la durée (en particulier sur les régimes de retraite et l'Ondam) ? Quel partage de la valeur faudra-t-il réinventer ? Comment faire de l'Etat social avec moins de rentrées socio-fiscales ? Quelle définition de la protection sociale, entre coût et bien commun ? Malgré des réformes, notamment l'introduction de la CSG et des taxes affectées dans le financement de la protection sociale, ce dernier reste aujourd'hui largement assis sur les revenus du travail, ce qui pèse sur le nombre d'emplois, les rémunérations nettes et la compétitivité des entreprises : doit-on continuer à financer la protection sociale principalement par les revenus du travail ? Peut-on faire davantage peser le financement de la protection sociale sur des recettes ayant également des effets comportementaux (sur la santé, sur l'environnement, etc.) ?

- **Sur la dépendance du système de protection sociale (et de son financement) à la croissance**, la séquence pourrait être initiée par des interventions sur le financement de la protection sociale et comment faire évoluer celui-ci pour faire face aux insoutenabilités du système actuel, ou encore sur la balance entre financements et besoins de protection sociale ;
- **Sur les réformes mises en place pour réduire le risque financier**, la séquence pourrait être initiée par des interventions sur le cas des retraites et des réformes passées ou comment sont faits les arbitrages entre réduction des dépenses et maintien des droits, sur les enjeux de la politique familiale, ou encore sur les trajectoires de l'Ondam, les réformes passées et leurs succès (ou non) pour rendre ces trajectoires soutenables ;
- **Sur la capacité du système à se réformer de manière soutenable**, la séquence pourrait être initiée par des interventions sur la capacité du système à se réformer,

au-delà des mesures « de rabot » souvent utilisées par le passé, ou encore sur le besoin de confronter l'ensemble des soutenabilités pour concilier développement durable et protection sociale.

3. Quelle soutenabilité de la protection sociale dans la transition environnementale ?

Comme pour tout secteur de l'économie, mais particulièrement s'agissant d'un secteur régulé largement par la puissance publique, il est important de réduire l'impact environnemental de la protection sociale, mais également de la faire participer à la transition écologique. Il est important pour cela de comprendre la contribution de chaque branche de la protection sociale à la dégradation environnementale afin de proposer une protection sociale soutenable sur le plan environnemental. En effet, en réorientant certaines de ses ressources, en substituant à certaines prestations en espèces des prestations en nature, en modifiant le fonctionnement de son outil de production, la protection sociale, dans ses diverses composantes, a une part à jouer pour assurer un fonctionnement plus soutenable de notre économie. Quelles sont aujourd'hui les politiques mises en place dans notre système de protection sociale pour prendre en compte des enjeux de soutenabilités ? Quels sont les freins et obstacles à cette transition ?

Le cœur de la séance sera consacré à la possibilité pour le système de protection sociale de modifier les comportements de ses bénéficiaires afin d'amorcer la transition écologique. Ainsi, la protection sociale pourrait également prendre en charge une partie de la redistribution que rendra nécessaire la transition écologique, en accompagnant les personnes, financièrement ou *via* de nouvelles prestations en nature, vers un mode de vie plus respectueux de l'environnement. Cette seconde partie de séance sera donc également l'occasion de questionner le niveau de protection à apporter face aux inégalités environnementales, la logique de protection sociale associée (assurance, assistance, universelle), les outils socio-fiscaux à mobiliser, leur gouvernance en ce qu'elles mobilisent des acteurs institutionnels formellement distincts qui les mettent en œuvre systématiquement et historiquement :

- **Sur la possibilité de mener de front protection sociale et protection environnementale**, sur l'adaptation des régimes de protection sociale aux conséquences économiques de la crise climatique, ou encore sur la capacité du système de protection sociale à intégrer de nouveaux risques ;
- **Sur la possibilité d'aménager les prestations sociales et services actuels**, la séquence pourrait être initiée par des interventions sur le cas des allocations logement et de la prise en compte des enjeux de soutenabilités à la Cnaf, ou encore sur la possibilité d'intégrer un chèque énergie dans un Revenu Universel d'Activité à « champ large » ;
- **Sur le financement durable du système de protection sociale**, la séquence pourrait être initiée par des interventions sur la taxe carbone et le financement des retraites, ou encore sur la mise en œuvre de mécanismes permettant de lier dépenses de retraites et investissements écologiques ;
- Enfin, **sur le rôle des territoires et des expériences locales**, la séquence pourrait être initiée par des interventions sur le rôle des collectivités territoriales pour proposer et expérimenter des prestations sociales et environnementales.

4. Quelle soutenabilité démocratique pour notre système de protection sociale ?

La question de la soutenabilité démocratique de notre système de protection sociale embrasse des considérations multiples : champ du dialogue social, adhésion au système, transparence des réformes, préférences des citoyens, etc. Cette mise de jeu a pour but de présenter deux de ces interrogations : le système actuel de protection sociale a-t-il besoin de plus de démocratie ? Si oui, de quels types de démocratie (sociale, politique...) et avec quelle articulation ? Les réponses à ces questions pourront dessiner des pistes pour « mieux » gouverner et « mieux » mettre en œuvre les politiques publiques du champ de la protection sociale.

Davantage de démocratie rendrait-il notre système de protection sociale plus soutenable ?

Notre système de protection sociale est devenu, au fil d'ajustements marginaux, un monstre de complexité, ce qui rend le système totalement illisible pour les citoyens, mais également pour les décideurs. Par ailleurs, la délibération politique des trente dernières années a pu être éclipsée par la multiplication de rapports d'experts et la prolifération de petites mesures technocratiques, le calendrier électoral resserré, rognant le temps de débat nécessaire à une fabrique vraiment démocratique de la protection sociale.

Cependant, davantage de démocratie (représentative et politique via le Parlement ? sociale via le paritarisme et le dialogue social ? citoyenne et participative ?) transformerait-elle notre système en un ensemble plus soutenable qu'il ne l'est aujourd'hui, financièrement bien sûr mais également au regard questions environnementales (cf. séance 3) ? Servirait-elle à mieux gouverner, et ce pour l'ensemble des échelles du territoire ? Quelle place faut-il accorder à la démocratie politique et notamment à l'évaluation des politiques publiques par le Parlement ? Quelle place accorder à la démocratie sociale alors que nos prestations sont de plus en plus universelles et relèvent de moins en moins de solidarité professionnelle ? Les partenaires sociaux sont-ils encore légitimes malgré tout ? Faudrait-il envisager un partage des rôles entre démocratie sociale et démocratie politique, en confiant la gestion des mécanismes contributif à la première et le pilotage des mécanismes de solidarité à la seconde ? Ou bien conviendrait-il de restreindre la gestion par les partenaires sociaux à certains champs uniquement comme les retraites complémentaires et l'assurance chômage...?

Enfin, le sentiment démocratique est intimement lié à l'adhésion des citoyens à un système et à un modèle. D'un côté, la grande focalisation des arbitrages sur les dépenses sociales ces dernières années, l'opacité des réformes systémiques et leur présentation sous la forme « gagnants / perdants » peuvent sérieusement éroder la confiance dans le système de protection sociale, et donc sa soutenabilité à long terme. D'un autre côté, l'adhésion au système de protection sociale ne saurait être effective si certains ayant-droits de la solidarité nationale ne peuvent y recourir, ou si une partie de la population considère contribuer plus que percevoir. En créant un sentiment de relégation, d'éloignement et de délégitimation, le non-recours et le non accès aux droits, formes d'abstention sociale, peuvent réduire la confiance que les citoyens ont dans les institutions de protection sociale.

L'objectif de cette première partie sera donc de définir le sens de la démocratie dans le champ de la protection sociale, sa nécessité (ou non) pour une fabrique soutenable des

politiques sociales, et l'équilibre à instaurer entre les différentes formes parlementaires, sociales, citoyennes, etc.

(Re)construire la protection sociale comme un bien commun : comment y articuler les différentes formes de démocratie ?

En premier lieu, reconstruire la protection sociale comme un bien commun et renforcer la socialisation suppose une meilleure connaissance, pour les citoyens comme pour les décideurs, des mécanismes de fonctionnement, de financement et de fabrique de la protection sociale en France. Comment renforcer l'information des citoyens sur le contenu et les enjeux des LFSS, sur les finalités des prélèvements, sur le rôle des cotisations, sur les objectifs des réformes et sur les grands arbitrages etc. ? Comment mieux former les citoyens aux grands enjeux de la sécurité sociale ? Le HCFiPS a lancé en avril 2021 une consultation auprès de ses membres sur le sujet « citoyenneté et protection sociale », dont les résultats pourront certainement apporter des éléments de réponse.

Au-delà de la question du devenir du paritarisme, reconstruire la protection sociale comme un bien commun suppose peut-être de mieux intégrer les différents acteurs de la cité (citoyens, employeurs, partenaires sociaux, parlementaires) à sa construction et à l'élaboration des décisions. C'est ainsi que le HCAAM a lancé une réflexion sur la démocratie sanitaire : comment orienter le système de santé à partir des attentes et des besoins de la population, en intégrant comme une priorité la réduction des inégalités sociales et territoriales de santé ? Comment faire en sorte que les individus aient les capacités de s'orienter dans le système de santé et d'y faire valoir leurs préférences ? Quelle organisation permettrait de traduire en pratique ces orientations ?

L'objectif de cette seconde partie sera donc de réfléchir à la façon dont les différentes formes de démocratie devraient être articulées pour construire une protection sociale plus soutenable.